Tribunal administratif
du Grand-Duché de Luxembourg
1re chambre

N° 31530 du rôle
Inscrit le 11 octobre 2012

Audience publique du 16 décembre 2013

Recours formé
la société civile immobilière ... s.c.i., …
contre une décision du bourgmestre de la Ville d'Esch-sur-Alzette,
en matière d'urbanisme

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 31530 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 11 octobre 2012 par Maître Emmanuel HANNOTIN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société civile immobilière ... s.c.i., établie et ayant son siège social à L-…, inscrite au Registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro…, représentée par son gérant actuellement en fonctions, tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'une décision implicite de refus du bourgmestre de la Ville d'Esch-sur-Alzette refusant de reconnaître le caractère plurifamilial d'un immeuble sis à Esch-sur-Alzette, ..., inscrit au cadastre de la commune d'Esch-sur-Alzette, section A d'Esch-Nord, sous le n°…, lieu-dit « ... », résultant du silence maintenu par ledit bourgmestre pendant plus de trois mois par rapport à une demande introduite en date du 27 juin 2012 ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Nadine TAPELLA, en remplacement de l'huissier de justice Yves TAPELLA, demeurant à Esch-sur-Alzette, du 22 octobre 2012, portant signification de ce recours contentieux à l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette, représentée par son collège des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour déposée au greffe du tribunal administratif en date du 28 novembre 2012 par Maître Steve HELMINGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette ;

Vu le mémoire en réponse, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 22 janvier 2013 par Maître Steve HELMINGER, au nom de l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette ;

Vu le mémoire en réplique, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 19 février 2013 par Maître Emmanuel HANNOTIN au nom de la société civile immobilière ... s.c.i. ;

Vu le mémoire en duplique, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 11 mars 2013 par Maître Steve HELMINGER, au nom de l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette ;

Vu les pièces versées en cause ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Emmanuel HANNOTIN et Maître Steve HELMINGER en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 2 décembre 2013.

La société civile immobilière ... s.c.i., ci-après « la société ... » fit l'acquisition en date du 26 juillet 2007 d'un immeuble, qualifié par l'acte de cession de maison de rapport, à Esch-sur-Alzette.

Elle expose que suite au départ de deux des anciens locataires, les deux nouveaux locataires se seraient vus refuser leur inscription au registre de la population de la Ville d'Esch-sur-Alzette, au motif que l'immeuble en question ne répondrait pas aux critères relevant des constructions de type résidentiel.

La société ... aurait aussitôt entrepris des démarches auprès du service compétent de la Ville d'Esch-sur-Alzette afin de régulariser la situation et elle se serait vue promettre la communication d'un courrier type renseignant les modalités à suivre pour ce faire ; toutefois, n'ayant pas obtenu communication de ce courrier, la société ... aurait relancé téléphoniquement le service concerné à d'itératives reprises, sans succès, de sorte qu'elle adressa le 3 novembre 2010 un courrier à la Ville d'Esch-sur-Alzette relatant les circonstances de l'espèce, la société ... ayant sollicité à cette occasion une entrevue afin de discuter des modalités de résolution amiable de ce problème qui lui serait fortement préjudiciable, dans la mesure où il lui était impossible de louer les appartements inoccupés, causant ainsi une perte financière substantielle.

A défaut de réponse de la Ville d'Esch-sur-Alzette, la société ... fit adresser par son avocat un courrier recommandé en date du 27 juin 2012, dont les conclusions étaient libellées comme suit :

« (...) *En conséquence, je vous prie de bien vouloir confirmer à ma mandante, que l'immeuble situé ... à L-4123 Esch-sur-Alzette est bien à qualifier, par votre commune, de maison plurifamiliale comportant quatre appartements distincts, et ce depuis septembre 2007.*

Il s'avère également, selon le représentant de ma mandante, que vos services refusent d'inscrire les nouveaux locataires de l'immeuble en question sur le registre de la population sans justification aucune et en l'absence de toute référence légale et/ou réglementaire.

En conséquence, je vous prie de bien vouloir confirmer à ma mandante que vos services compétents procéderont désormais à l'inscription des nouveaux locataires dudit immeuble sur le registre de la population sinon les bases légales et/ou réglementaires qui seraient susceptibles de s'y opposer.

Finalement, ma mandante se tient à votre disposition pour la remise de tout élément que vous jugeriez utile ainsi que pour toute démarche amiable de conciliation permettant de mettre un terme à cette situation préjudiciable à ses intérêts et plus particulièrement dans le cadre de l'articulation des dispositions de l'article 40.1.7. et de l'article 40.1.8. du règlement des bâtisses d'Esch-sur-Alzette.

En effet, l'application des dispositions de l'article 40.1.8. du règlement des bâtisses d'Esch-sur-Alzette ne pourrait-elle pas, le cas échéant, permettre à ma mandante de résoudre la présente problématique ? (...) »

Ce courrier n'ayant pas non plus connu de réponse de la part de la Ville d'Esch-sur-Alzette, la société ... a fait introduire par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 11 octobre 2012 un recours tendant à la réformation sinon à l'annulation de la décision de refus implicite de la Ville d'Esch-sur-Alzette résultant du silence maintenu par celle-ci pendant plus de trois mois par rapport à la demande précitée du 27 juin 2012.

Quant à la recevabilité

Aucune disposition légale ne prévoit de recours au fond en cette matière, de sorte que seul un recours en annulation a pu être introduit contre la décision implicite déférée au tribunal.

Le tribunal est partant incompétent pour connaître du recours principal en réformation.

L'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette soulève l'irrecevabilité pour libellé obscur, sinon pour défaut de demande en autorisation du recours subsidiaire en annulation, au motif que la société ..., sans avoir valablement saisi le bourgmestre d'une demande en autorisation d'un changement d'affectation de l'immeuble en question, lequel aurait été autorisé initialement, à savoir en 1918, comme maison d'habitation unifamiliale, demanderait actuellement l'annulation d'un prétendu refus de reconnaître un statut à un immeuble, contraire à cette autorisation originaire et ce avec effet à septembre 2007. Or, l'administration communale estime que comme elle n'aurait jamais été saisie d'une demande en modification du permis originaire, il lui serait impossible de prendre utilement position dans cette affaire, alors que pour pouvoir refuser quoi que ce soit, il faudrait d'abord qu'elle ait été saisie d'une demande en due forme, ce qui ferait toutefois défaut en l'espèce.

Le tribunal ne saurait toutefois suivre ce raisonnement, qui confond la recevabilité du recours et son bien-fondé.

En effet, il est constant en cause que la société ... a formulé en date du 27 juin 2012 une demande, laquelle - indépendamment de son objet, de ses mérites, de son bien-fondé ou de sa régularité - n'a pas connu de réponse de la part de l'administration communale.

Or, l'article 4 alinéa 1er de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif précise que « *dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le tribunal administratif que sous forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal administratif* ». Aussi, pour permettre à un administré de se prévaloir de l'existence d'un refus implicite tiré du silence maintenu par l'autorité sollicitée, la présomption prévue à l'article 4 (1) l'article 4 alinéa 1er de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif exige comme condition nécessaire mais suffisante, avant toute autre chose, la formulation et l'introduction d'une demande effective à l'adresse de l'administration, indépendamment de la régularité de cette demande et de son bien-fondé.

Une telle demande ayant été effectivement adressée à l'administration communale, il s'ensuit qu'à défaut de réponse - la question du bien-fondé de l'attitude de l'administration communale relevant du fond - au terme d'un délai de trois mois, la société ... a valablement pu considérer se voir opposée un refus implicite, lequel est déférable au tribunal.

Quant à la forme de sa requête introductive, en vertu de l'article 1er, alinéa 2 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, une requête introductive d'instance à déposer auprès du tribunal administratif doit notamment contenir, en dehors d'un exposé sommaire des faits, les moyens invoqués à l'appui du recours. Si en règle générale l'exception de libellé obscur admise se résout par l'annulation de la requête introductive d'instance ne répondant pas aux exigences fixées par le texte légal en question, il convient dans le cadre de la loi du 21 juin 1999 d'avoir égard à son article 29 qui dispose que « *l'inobservation des règles de procédure n'entraîne l'irrecevabilité de la demande que si elle a pour effet de porter effectivement atteinte aux droits de la défense* ».

Or en l'espèce, non seulement la partie demanderesse mentionne des moyens de droit et de fait devant, selon elle, conduire à la réformation, sinon à l'annulation du refus implicite lui opposé, mais force est encore au tribunal de constater que l'administration communale a pris position par rapport à ces moyens, de sorte qu'en l'absence de grief effectif porté aux droits de la défense de l'administration communale, le moyen d'irrecevabilité pour libellé obscur est à écarter.

Le recours subsidiaire en annulation doit être considéré comme recevable pour avoir été introduit dans le délai de la loi et, comme retenu ci-avant, dans les formes de la loi.

Quant au fond

Suite à l'acquisition immobilière de l'immeuble en question le 26 juillet 2007, la société ... expose avoir sollicité une demande de raccordement électrique souterrain à la division des télécommunications de la Ville d'Esch-sur-Alzette pour une résidence avec quatre logements distincts ainsi que l'installation de quatre compteurs électriques distincts qui auraient été installés par le service compétent de la Ville d'Esch-sur-Alzette dans chacun des quatre appartements, tandis que l'administration communale lui aurait adressé une facture de raccordement d'électricité y relative en date du 24 septembre 2007.

Par ailleurs, l'administration communale aurait encore émis, en date du 24 octobre 2007, une facture relative à la taxe pour quatre raccordements antenne « *Pour immeuble en copropriété* » avec l'indication « *Habitation, type appartement* ».

Enfin, le bulletin de l'impôt foncier pour l'exercice 2008 établi par l'administration communale préciserait dans la rubrique « *Nature de l'immeuble* » que l'immeuble en question consisterait bien en une maison de rapport.

Dès lors, la société ... estime avoir légitimement et en toute bonne foi pu considérer qu'elle avait acquis un immeuble de type plurifamilial, la qualité de cet immeuble ne lui semblant pas contestable, qui plus est suite à l'installation des quatre compteurs électriques à chacun des étages de son immeuble par les services compétents de la Ville d'Esch-sur-Alzette.

Le demandeur argue ensuite en droit d'une violation de l'article 11 (6) de la Constitution par la décision de rejet déférée, en ce qu'elle l'empêcherait de louer les quatre appartements compris dans son immeuble de rapport et donc d'en retirer profit, ce qui serait contraire à la liberté de commerce et d'industrie, alors qu'elle aurait acquis, conformément à son objet social, l'immeuble litigieux avec l'objectif de rembourser les échéances successives du prêt bancaire consenti pour son achat par le biais du paiement des loyers, de sorte que le refus lui opposé ne ferait qu'accroître son manque à gagner.

Elle estime encore que la décision de rejet implicite déférée violerait également l'article 16 de la Constitution ainsi que les principes de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et notamment l'article 1er de son protocole additionnel, et l'article 544 du Code civil, en ce que la décision implicite de rejet refuserait de reconnaître le caractère plurifamilial de l'immeuble litigieux, alors que l'administration communale aurait été valablement informée de la situation et qu'elle aurait toléré cette situation de fait depuis le mois de septembre 2007, la société ... considérant que le refus lui opposé constituerait une limitation substantielle et définitive de l'usage de son droit de propriété.

Enfin, la société ... invoque le principe de confiance légitime pour exiger de l'administration communale qu'elle se conforme à une attitude qu'elle aurait suivie par le passé, la demanderesse estimant que suite aux différentes interventions de l'administration communale, elle aurait pu considérer légitimement et en toute bonne foi avoir acquis un immeuble de type plurifamilial, la qualité de cet immeuble ne lui semblant pas contestable, et ce d'autant plus au vu de l'installation des quatre compteurs électriques à chacun des étages de son immeuble par les services compétents de la Ville d'Esch-sur-Alzette, laquelle, partant valablement informée de la situation, aurait toléré cette situation de fait depuis le mois de septembre 2007.

Dans le même ordre d'idées, la société ... estime que la décision implicite de rejet violerait encore un droit acquis tiré de l'installation des quatre compteurs électriques distincts et des quatre raccordements des antennes en septembre 2007 par les services compétents de ladite commune, la demanderesse affirmant que l'administration communale, en tolérant cette situation de fait, aurait créé à son profit un droit acquis, lequel ne pourrait plus être abrogé conformément au principe de l'intangibilité des droits acquis.

En ce qui concerne le moyen tiré d'une violation de l'article 11 (6) de la Constitution, aux termes duquel « *la loi garantit la liberté du commerce et de l'industrie* (…) *sauf les restrictions à établir par le pouvoir législatif* », il convient de rappeler que si effectivement la suppression de cette liberté est contraire à l'ordre public, il n'en est pas ainsi de la simple restriction[1]. Plus particulièrement, en ce qui concerne la réglementation d'urbanisme, celle-ci se résout par essence en réglementation de l'usage du droit de propriété, dont le droit de construire, qui affecte certes l'utilisation des biens immobiliers concernés, mais ne peut pas être considérée comme contraire à l'article 16 de la Constitution, sauf si elle opère un changement dans les attributs de la propriété qui est substantiel à ce point qu'il prive le propriétaire de ses aspects essentiels et peut dès lors constituer une expropriation[2].

[1] Trib. Lux. 8 décembre 1960, Pas. 18, p. 553, et trib. adm. 16 février 2004, n° 16832, Pas. adm. 2012, V° Lois et règlements, n° 8, ainsi que trib. adm. 8 avril 2013, n° 29...3.
[2] Cour adm. 22 mars 2011, n° 27064C, Pas. adm. 2012, V° Urbanisme, n° 22.

C'est ainsi que la liberté du commerce et de l'industrie, liberté d'équilibre, non absolue, peut être conditionnée notamment d'un point de vue géographique par les besoins d'un quartier ou des contraintes objectives d'un lieu, cadrés plus particulièrement par la réglementation d'urbanisme[3].

Or, en l'espèce, indépendamment de savoir si le refus implicite opposé par le bourgmestre à la demande de confirmation de la société ... l'a été à juste titre, le tribunal constate que la mesure incriminée n'a pas supprimé toute possibilité de location ou de vente de l'immeuble, mais l'a laissée subsister dans la mesure où l'immeuble est exploité en tant que maison unifamiliale.

Dès lors, conformément à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, le tribunal est dispensé de saisir la Cour Constitutionnelle de la question de la violation alléguée de l'article 11 (6) de la Constitution, alors que la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement.

En ce qui concerne l'atteinte alléguée au droit de propriété, il convient de rappeler que la réglementation d'urbanisme se résout par essence en réglementation de l'usage du droit de propriété, dont le droit de construire, qui affecte certes l'utilisation des biens immobiliers concernés, mais ne peut pas être considérée comme contraire à l'article 16 de la Constitution, sauf si elle opère un changement dans les attributs de la propriété qui est substantiel à ce point qu'il prive le propriétaire de ses aspects essentiels et peut dès lors constituer une expropriation [4], ce qui en l'espèce n'est pas le cas. Plus particulièrement, le bourgmestre qui refuse d'accorder à un propriétaire une autorisation de bâtir en un endroit déterminé de sa propriété, - ou tel qu'en l'espèce une autorisation portant sur un changement d'affectation -, ne contrevient ni à l'article 16 de la Constitution ni à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (article 1er du protocole additionnel) puisque, ce faisant, il ne prive pas le propriétaire de sa propriété, mais réglemente seulement l'usage du droit de propriété en y apportant certaines restrictions, et que lesdites Constitution et Convention ne garantissent pas le droit des propriétaires de jouir et d'user de leur propriété comme ils l'entendent[5].

En ce qui concerne en particulier l'article 1er du Protocole additionnel, pour en revendiquer utilement la protection, il faut démontrer que l'usage ou la libre disposition du droit de propriété sont affectés, la Cour européenne des droits de l'Homme considérant à ce sujet qu'il existe trois catégories d'atteinte à la propriété, deux étant déduites de la lettre de l'article 1er, à savoir la privation de la propriété - c'est-à-dire la dépossession de l'objet de propriété - et la réglementation de la propriété, tandis que la troisième repose sur une création purement prétorienne, à savoir l'atteinte à la substance de la propriété.

En l'espèce, seule se pose la question de la réglementation de la propriété, la décision incriminée, motivée actuellement par l'administration communale notamment sur base de l'article 40.1.7 du règlement sur les bâtisses de la Ville d'Esch-sur-Alzette, n'ayant entraîné ni translation de propriété, ni atteinte à tel point substantielle qu'elle prive le propriétaire de ses aspects essentiels.

---

[3] Cour adm. 24 juin 2010, n° 26502C, Pas. adm. 2012, V° Lois et règlements, n° 9.,
[4] Cour adm. 2 mars 2011, n° 27064C, Pas. adm. 2012, V° Urbanisme, n° 22.
[5] Cour adm. 11 décembre 2001, n° 13617C, Pas. adm. 2013, V° Urbanisme, n° 519 et trib. adm. 16 février 2004, n° 16832.

Il est encore admis que l'ingérence dans le droit de propriété doit répondre à deux séries de justifications. Elle est soumise à une condition de légalité, c'est-à-dire à une exigence de conformité au droit interne, ainsi qu'à une condition de légitimité. Autrement dit, il ne suffit pas que l'atteinte à la propriété soit conforme au droit et à la procédure internes - condition dont le respect sur base de l'article 40.1.7 *actuel* du règlement sur les bâtisses n'est pas mis en cause par la demanderesse, puisque celle-ci affirme seulement pouvoir bénéficier d'un droit acquis sous l'*ancienne* réglementation -, encore faut-il qu'elle soit conforme, si l'on s'attache au texte de l'article 1er, à l'intérêt général en cas de réglementation de l'usage[6]. En ce qui concerne la notion d'intérêt général, la jurisprudence a notamment retenu que « *Dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement des grandes cités, les États contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique* »[7], de sorte que la Cour européenne des droits de l'Homme considère qu'elle est tenue de respecter « *la manière dont il* (le législateur) *conçoit les impératifs de l'utilité publique, sauf si son jugement est manifestement dépourvu de base raisonnable*[8] ». C'est pourquoi la Cour européenne des droits de l'Homme ne sanctionne la conception que se fait le législateur de l'intérêt général que lorsque le choix de celui-ci est déraisonnable : si le contrôle de la Cour porte bien sur l'opportunité de l'atteinte à la propriété, le jugement du législateur doit être manifestement dépourvu de base raisonnable pour être déclaré contraire à l'article 1er, c'est-à-dire lorsque son erreur est manifeste.

En sus de ce contrôle de la légitimité, la Cour recherche si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu[9]. Un tel contrôle prend donc en considération, indirectement, la légitimité et la légalité de l'atteinte à la propriété reconnues, la nécessité de l'atteinte à la propriété[10] et oblige le juge à rechercher si « *une mesure est à la fois idoine à son but et non disproportionnée avec lui*[11] ».

Or, le tribunal, procédant au même contrôle, constate que l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur communal, à savoir assurer le respect et l'évolution harmonieuse du site urbain[12] et en particulier assurer la préservation du secteur de protection du patrimoine architectural et urbain « *Aal Esch & Brill* », en prohibant notamment les changements d'affectation de maisons unifamiliales, sauf pour les maisons désignées explicitement à cet effet, ne constitue pas un choix déraisonnable, respectivement que ce choix n'est pas entaché d'erreur manifeste, de même que l'atteinte infligée aux prérogatives du propriétaire, ne paraît pas disproportionnée par rapport à ce but d'intérêt général, ladite mesure n'atteignant en fait pas l'affectation initiale de la maison en question, mais empêchant seulement tout changement d'affectation.

Dès lors, si, comme en l'espèce, le bourgmestre refuse d'accorder implicitement ou explicitement à un propriétaire une autorisation de bâtir respectivement une confirmation relative à un changement d'affectation d'un immeuble, il ne contrevient ni à l'article 16 de la Constitution, ni à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés

---

6 Laurent Sermet, La Convention européenne des Droits de l'Homme et le droit de propriété, Dossier sur les droits de l'homme, n° 11 rév., Editions du Conseil de l'Europe, p.22.
7 CEDH, arrêt du 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*, série A, n° 52, paragraphe 69.
8 CEDH, arrêt du 21 février 1986, *James*, série A, n° 98, paragraphe 46.
9 Arrêt *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*, paragraphe 69.
10 Laurent Sermet, op.cit., p.35.
11 Arrêt *James*, paragraphe 50.
12 Art. 40.1.2 Rb.

fondamentales, prise en l'article 1er du protocole additionnel, ni à l'article 544 du Code civil, puisque, ce faisant, il ne prive pas le propriétaire de sa propriété, mais réglemente seulement l'usage du droit de propriété en y apportant certaines restrictions.

Il en résulte que le refus déféré ne viole ni le principe de la liberté de commerce ni ne porte atteinte de manière illégitime au droit de propriété de la société ....

La société ... entend encore se prévaloir de différents actes posés prétendument par l'administration communale pour en déduire, d'une part, son droit à se prévaloir du principe de confiance légitime et, d'autre part, un droit acquis intangible.

Il échet de rappeler qu'un administré ne peut prétendre au respect d'un droit acquis que si, au-delà de ses expectatives, justifiées ou non, l'autorité administrative a créé à son profit une situation administrative acquise et réellement reconnu ou créé un droit subjectif dans son chef. Ce n'est qu'à cette condition que peut naître dans le chef d'un administré la confiance légitime que l'administration respectera la situation par elle créée, les deux notions de droits acquis et de légitime confiance étant voisines[13].

En l'espèce, la société ... entend tantôt tirer d'actes posés prétendument la Ville d'Esch-sur-Alzette, tantôt de sa passivité, interprétée comme un comportant ayant toléré la situation de fait de l'immeuble litigieux depuis le mois de septembre 2007, un droit acquis, la demanderesse se prévalant plus particulièrement à cet égard de l'émission en date du 24 octobre 2007 d'une facture relative à la taxe pour quatre raccordements antenne portant la mention « *Pour immeuble en copropriété* » et l'indication « *Habitation, type appartement* » ainsi que du bulletin de l'impôt foncier pour l'exercice 2008, lequel préciserait que l'immeuble en question consisterait bien en une « *maison de rapport* ».

Elle s'empare encore du fait que l'administration communale aurait procédé à l'installation des quatre compteurs électriques à chacun des étages de son immeuble ainsi qu'à celle des quatre raccordements des antennes, de sorte qu'il ne ferait pas de doute que l'administration communale, valablement informée de la situation, l'aurait tolérée depuis le mois de septembre 2007, et aurait partant posé un acte individuel positif de nature à créer des droits dans son chef ; la société ... estime qu'elle pourrait se prévaloir d'un droit acquis à son profit, et ce indépendamment du fait que l'administration communale aurait fait preuve au surplus de passivité voire d'abstention qu'il y aurait lieu d'interpréter comme une renonciation tacite.

Le tribunal constate d'abord, en ce qui concerne la demande de raccordement souterrain, que si elle mentionne bien être relative à une résidence comportant 4 unités, elle a toutefois été adressée à et réceptionnée par l'Entreprise des Postes et Télécommunications, Division des Télécommunications, en la Téléboutique d'Esch-sur-Alzette, partant à et par une entité étrangère à l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette, de sorte à être dépourvue de toute pertinence dans le cadre du présent débat.

Quant au bulletin de l'impôt foncier, s'il indique concerner une « *maison de rapport* », il convient toutefois de souligner que si l'impôt foncier est un impôt communal qui grève toutes les propriétés immobilières bâties ou non bâties situées sur le territoire du Grand-Duché

[13] Voir trib. adm. 25 janvier 2010, n° 25548, confirmé sur ce point par arrêt du 18 mai 2010, 26683C, Pas. adm. 2010, V° Etrangers, n° 236 ; plus particulièrement, en matière d'urbanisme : trib. adm. 25 janvier 2012, n° 27695 ou encore 18 novembre 2013, n° 31435.

de Luxembourg, sa base d'assiette dérive cependant de la valeur unitaire attribuée à chaque propriété immobilière, laquelle est fixée par le Service des évaluations immobilières de l'administration des Contributions directes, conformément à la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et des valeurs du 16 octobre 1934 ainsi que de la loi modifiée du 1er décembre 1936 relative aux impôts fonciers (*Grundsteuergesetz*), et communiquée d'office aux communes concernées, auxquelles revient la compétence exclusive en matière de liquidation de cet impôt communal généré par les immeubles bâtis ou non bâtis situés sur leur territoire respectif.

La mention « *maison de rapport* » sur ledit bulletin, tirant son origine du bulletin de la valeur unitaire dressé par l'administration étatique des Contributions directes, ne saurait dès lors être considérée comme constituant un acte posé par l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette.

Quant au fait que l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette ait émis en sa qualité d'exploitant d'une antenne collective - partant en une autre qualité que celle d'autorité administrative -, une facture relative à une taxe de raccordement « *antenne pour immeuble en copropriété* » sur base d'un contrat de raccordement et qu'elle ait encore procédé prétendument à l'installation de ces raccordements ainsi qu'au raccordement d'un ou de plusieurs compteurs, ce fait ne saurait être considéré comme comportant un quelconque élément dont il résulterait que la Ville d'Esch-sur-Alzette aurait, d'une manière ou d'une autre, donné son accord au changement d'affectation litigieux, alors qu'il s'agit tantôt d'actes purement matériels, tantôt d'actes comptables émis en réponse à une commande afférente, mais non d'actes ayant créé des droits individuels, les différentes demandes adressées en effet à l'administration communale par la société ... n'ayant pas eu pour objet, ni explicitement, ni implicitement, de susciter d'une quelconque façon son accord quant au changement d'affectation perpétré.

Or, comme indiqué ci-avant, conformément au principe de l'intangibilité des droits acquis, un acte administratif individuel ne peut pas être abrogé lorsqu'il a créé des droits au profit des administrés. Il s'en dégage qu'un droit acquis doit nécessairement trouver son origine dans un acte administratif individuel créateur de droits : un administré ne peut prétendre au respect d'un droit acquis que si, au-delà de ses expectatives, justifiées ou non, l'autorité administrative a réellement reconnu ou créé un droit subjectif dans son chef[14].

La société ... ne saurait de même tirer de l'absence de réaction de la Ville d'Esch-sur-Alzette une quelconque expectative et encore moins un quelconque droit acquis, étant d'ailleurs rappelé qu'une situation illégale, maintenue au mépris des dispositions réglementaires applicables, ne saurait être régularisée par le défaut de réaction, même pendant une longue période, par la commune[15], de sorte que la société ..., laquelle n'avait comme constaté ci-avant à cette époque pas introduit une quelconque demande tendant directement ou à tout le moins indirectement à l'autorisation d'un changement d'affectation, ne saurait en l'espèce se prévaloir le cas échéant utilement de l'inaction de l'administration communale.

Enfin, pour être tout à fait complet, le fait que la société demanderesse ait acquis de bonne foi un immeuble dont la destination avait fait l'objet d'un changement et de

[14] Trib. adm 18 novembre 2004, n° 16832 ; Pas. adm. 2012, V° Actes administratifs, n° 138 et trib. adm. 7 juillet 2008, n° 23873, c. sur ce point par Cour adm. 22 janvier 2009, n° 24727C, Pas. adm. 2012, V° Actes administratifs, n° 136.
[15] Trib. adm. 26 mars 1997, n° 9558, Pas. adm. 2012, V° Actes administratifs, n° 140.

transformations non autorisés, partant illégaux - les pièces versées en cause par l'administration communale attestant de la seule affectation initialement autorisée en 1907, à savoir celle de maison unifamiliale -, est sans pertinence, alors que l'acquéreur, fut-il de bonne foi, ne saurait tirer des droits de la transmission immobilière opérée[16].

Les moyens afférents de la société ..., basés sur un prétendu droit acquis, respectivement sur une violation du principe de confiance légitime, sont partant à rejeter.

Enfin, la demanderesse fait plaider qu'en cas de changement de la réglementation urbanistique, ce changement ne saurait remettre en cause la pérennité matérielle des immeubles, constructions et aménagements ayant existé sous l'ancienne réglementation, pour en déduire que son droit individuellement acquis en conformité avec l'ancien état de droit devrait dès lors s'imposer à l'administration communale.

Le tribunal venant toutefois de dénier à la demanderesse tout droit acquis tiré d'actions ou d'abstentions passées de la Ville d'Esch-sur-Alzette, ce moyen est également à rejeter, le tribunal rappelant encore, au-delà de cette conclusion, que du fait de la mutabilité des plans d'aménagement généraux, mutabilité qui relève de leur essence même, consistant à répondre à des contraintes variables à travers le temps concernant à la fois les aspects urbanistiques de l'aménagement des agglomérations et le volet politique de la vie en commun sur le territoire donné, les propriétaires d'immeubles n'ont pas un droit acquis au maintien d'une réglementation communale d'urbanisme donnée. Si des droits acquis peuvent le cas échéant avoir été engendrés par une réglementation communale d'urbanisme au titre de droits individuels dérivés - ce qui n'est pas le cas en l'espèce -, l'existence de pareils droits n'est en tant que telle pas un empêchement dirimant au changement de règles générales d'urbanisme, puisque l'immutabilité des règles d'urbanisme communales se heurte à la fois au principe même de leur changement autorisé dans le cadre de la loi, et à celui du caractère général des règles d'urbanisme posées à travers les plans successivement adoptés[17].

Il résulte dès lors des considérations qui précèdent, en l'absence d'autres moyens, que le recours sous examen laisse d'être fondé, la société demanderesse n'ayant en particulier formulé aucun moyen ni demande tendant à voir analyser, et corrélativement à voir annuler, la décision de refus déférée au vu de l'état *actuel* de la réglementation urbanistique communale applicable, la demanderesse ne s'étant prévalue que d'un droit individuellement acquis en conformité avec l'*ancien* état de droit, sa demande du 27 juin 2012 visant en effet à voir confirmer un tel droit, et non à obtenir une autorisation, ne serait-ce qu'au titre d'une régularisation *ex post*.

La société ... réclame encore l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 800.- €., demande qui, au vu de l'issue du litige, est à rejeter.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare incompétent pour connaître du recours principal en réformation ;

[16] Trib. adm. 26 mars 1997, n° 9558, Pas. adm. 2012, V° Urbanisme, n° 133.
[17] Trib. adm. 7 mars 2001, n° 12233, confirmé par arrêt du 20 décembre 2001, n° 13291C, Pas. adm. 2012, Urbanisme, n° 149.

reçoit le recours subsidiaire en annulation en la forme ;

au fond le déclare non justifié et en déboute ;

rejette la demande en obtention d'une indemnité de procédure formulée par la partie demanderesse ;

condamne la partie demanderesse aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 16 décembre 2013 par :

Marc Sünnen, premier vice-président,
Thessy Kuborn, premier juge,
Alexandra Castegnaro, juge,

en présence du greffier en chef Arny Schmit.

s. Schmit s. Sünnen